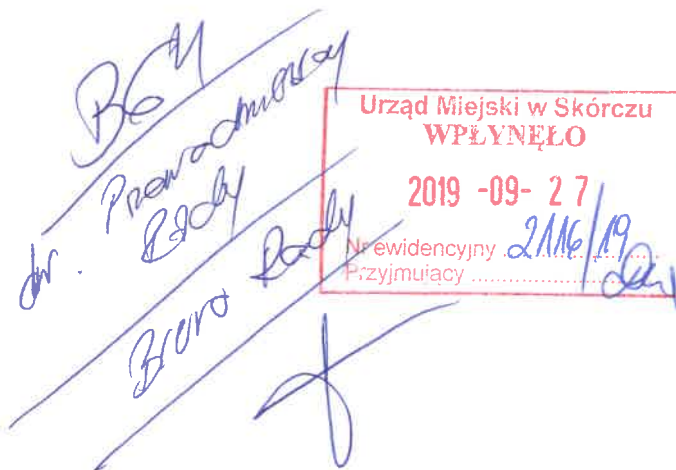


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gdańsku
80-219 Gdańsk, al. Zwycięstwa 16/17
WYDZIAŁ II
tel. 58 52-44-400

Dnia 24 września 2019 r.
Sygn. akt II SA/Gd 69/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Burmistrz Skórcza
ul. Główna 40
83-220 Skórcz

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 września 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza w/w jako pełnomocnikowi organu administracji odpis wyroku z dnia 4 września 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY
A. Pielęgniak
Agnieszka Pielęgniak

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)¹.

¹ Art. 177.

§ 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

Pouczenie o warunkach wnoszenia pism oraz doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 P.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d P.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 P.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b P.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 P.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 września 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz (spr.)

Sędziowie Sędzia WSA Diana Trzecińska

Asesor WSA Magdalena Dobek-Rak

Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Joanna Mierzejewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 września 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Starogardzie Gdańskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Skórczu

z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXIV/144/2012

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Skórcz

stwierdza nieważność Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2, § 3 oraz § 5 pkt 1, 3, 4, 5 i 6.



Na oryginale właściwe podpis,
Za zgodność

**STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY**
Agnieszka Pazdykiewicz

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Starogardzie Gdańskim wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Skórczu z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXIV/144/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Skórcz zarzucając jej:

1) istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, poprzez powtórzenie w § 2 pkt. 1 załącznika do zaskarżonej uchwały - treści przepisu zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącego, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, co stanowi jednocześnie przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 lit b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

2) istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej poprzez powtórzenie w § 5 pkt 4 załącznika do zaskarżonej uchwały - treści przepisu zawartego w art. 78 kodeksu wykroczeń oraz 108 kodeksu wykroczeń określających zakaz doprowadzania zwierzęcia do stanu, w którym staje się ono niebezpieczne, a także szczucia psem człowieka .

3) istotne naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej poprzez powtórzenie w § 5 pkt 6 załącznika do zaskarżonej uchwały -

treści przepisu zawartego w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt określających sytuacje w których dozwolone jest zwolnienie psa ze smyczy.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Skórcz z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na ternie Gminy Miejskiej Skórcz w zakresie uregulowań zawartych w § 2 pkt. 1 i § 5 pkt. 4 oraz § 5 pkt 5 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając zarzuty wskazał skarżący, że zgodnie z § 2 pkt 1 w/w regulaminu: określa się następujące wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w sposób następujący:

1) właściciele nieruchomości są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, o której mowa w § 1, poprzez usunięcie ich w sposób i miejsca, które nie powodują zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów.

Powyższy zapis regulaminu we wstępnej części wskazuje, że podstawą jego wydania jest przepis art. 4 ust. 2 pkt b w/w ustawy, tymczasem w dalszej części zapis regulaminu odwołuje się do art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jest to o tyle zdaniem skarżącego niezrozumiałe, że regulacje tych przepisów ustawy są całkowicie rozłączne. I tak art. art. 4 ust. 2 pkt b upoważnia radę gminy do uszczegółowienia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tym przepisem właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Art. 5 ust. 1

pkt 4 nie reguluje zatem kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która odpowiednio do kategorii drogi stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 u.c.p.g. (w szczególności pkt 2 ustępu 4) (tak: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 9 stycznia 2018 r. II SA/Bd 812/17 w LEX).

Przepis § 2 pkt 1 omawianego regulaminu został zatem wydany bez upoważnienia ustawowego i stanowi nieuzasadnione powtórzenie części regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku, który nie upoważnia rady gminy do jakiegokolwiek regulacji w objętym tym przepisem zakresie.

Przepis § 5 pkt. 4 załącznika do zaskarżonej uchwały stanowi natomiast powtórzenie treści przepisu zawartego w art. 78 kodeksu wykroczeń oraz 108 kodeksu wykroczeń określających zakaz doprowadzania zwierzęcia do stanu, w którym staje się ono niebezpieczne, a także szczucia psem człowieka. Rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien uwzględnić regulacje § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym - innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu).

Natomiast przepis § 5 pkt 6 regulaminu reguluje kwestie puszczania psa uregulowaną w ustawie o ochronie zwierząt.

Powyższe jednoznacznie zatem uzasadnia zdaniem wnoszącego skargę niezbędność złożenia skargi w celu ochrony praworządności i praw obywateli wobec stwierdzenia, że przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały części wskazanej na wstępie z uwagi na jej istotną sprzeczność z prawem.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Skórcza podniósł, że skarga jest niezasadna.

Odpierając zarzuty wskazał, że zgodnie z art. 4 ust 2 pkt 1 b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: ustawa): Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Art. 5 pkt 4 w/w ustawy zaś stanowi: Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Przepis § 2 pkt 1 załącznika do zaskarżonej uchwały stanowi: „właściciele nieruchomości są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości w rozumieniu art. 5 ust 1 pkt 4 ustawy o której mowa w § 1 poprzez usunięcie ich w sposób i miejsca, które nie powodują zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.

Ponadto Burmistrz podkreślił, że § 2 załącznika do uchwały dotyczy wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Wbrew interpretacji Prokuratora uchwała nie reguluje zatem kwestii tożsamej z zapisem art. 5 pkt 4 ustawy. Wskazuje jedynie na wymagania dotyczące części nieruchomości służących do użytku publicznego tj. nakłada wymagania aby właściciele nieruchomości wykonując swój obowiązek z art. 5 ust 4 ustawy nie zanieczyszczali części nieruchomości służących do użytku publicznego. Powyższe zatem mieści się w upoważnieniu ustawowym z art. 4 ust. 2 pkt 1 b ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust 2 pkt 6 ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Tymczasem art. 78 kodeksu wykroczeń stanowi: Kto przez drażnienie lub płoszenie doprowadza zwierzę do tego, że staje się niebezpieczne, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany, a przepis art. 108 kodeksu wykroczeń „Kto szczuje psem człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany”.

Podkreślił Burmistrz, że § 5 ust 4 załącznika do zaskarżonej uchwały stanowi, że „należy nie dopuszczać psa do stanu, np. poprzez umyślne szczucie, w którym może się stać niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia”.

W/w zapis nie definiuje stanu psa, w którym może się stać niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia. Szczucie występuje tu jako przykład. Postanowienie to nie jest też normą penalizującą. Niewątpliwie zaś stanowi o obowiązku osób utrzymujących psy, który ma na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a co za tym idzie Rada Gminy podejmując uchwałę również w tym zakresie działała w ramach upoważnienia ustawowego. Wbrew stanowisku Prokuratora § 5 pkt 4 załącznika do uchwały w żadnej mierze nie powtarza w/w norm z kodeksu wykroczeń na które powołuje się prokurator.

Odnosząc się do zarzutów wobec regulacji § 5 pkt 6 załącznika do uchwały również jego treść mieści się w ramach upoważnienia ustawowego z art. 4 ust 2 pkt 6 ustawy. Prokurator powołuje się na jego sprzeczność z ustawą o ochronie zwierząt. Nie przedstawia jednak o który dokładnie artykuł ustawy chodzi. Powyższy zarzut Prokuratora nie może zostać zatem uznany za zasadny i podniesiony skutecznie.

Nadto wniosek Prokuratora o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w określonym zakresie nie koresponduje, w ocenie Burmistrza, w całości z zarzutami stawianymi w skardze. Prokurator domaga się stwierdzenia nieważności w zakresie § 5 pkt 5 załącznika do uchwały podczas gdy zarzuty wskazane w skardze nie dotyczą w/w § 5 pkt 5.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył co następuje:

Skarga podlegała uwzględnieniu.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Wskazać też trzeba, że w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Z inicjatywy Prokuratora kontrolą sądową objęta została uchwała Rady Miejskiej w Skórczu nr XXIV/144/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Skórcz, która została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1

i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dacie jej podjęcia).

Wskazać na wstępie należy, że uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy, charakter aktu prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są więc normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 506), zwanej dalej u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W odniesieniu do kwestionowanego regulaminu zakres jego regulacji wynikał z art. 4 ust. 2 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie jej uchwalenia, który przewidywał, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych

przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wynikające z przytoczonego przepisu elementy uchwały dotyczącej regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie mają charakter wyczerpujący, zatem nie jest dopuszczalne zamieszczanie w tym akcie postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. Co więcej, wymienione w tym przepisie

elementy regulaminu mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że uchwalając tego typu akt rada gminy musi zawrzeć w nim postanowienia dotyczące wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy zagadnień.

Wobec tego stwierdzić należy, że organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g., skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia bądź też kiedy uchwałodawca gminny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. Pojęcie "sprzeczności z prawem", w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej, które co prawda stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36).

Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto, w myśl § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów

normatywnych. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, które może być traktowane w konkretnych sytuacjach jako rażące naruszenie prawa.

Przepis § 6 Zasad techniki prawodawczej statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Mając to wszystko na uwadze Sąd przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej uchwały i uznał, że zaskarżone postanowienia § 2 pkt 1, § 5 pkt 4 oraz § 5 pkt 5 regulaminu w sposób istotny naruszają prawo. Ponadto, Sąd, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi, na zasadzie art. 134 p.p.s.a., dokonał oceny pozostałych zapisów uchwały i stwierdził, że również postanowienia § 2 pkt 2, § 3, § 5 pkt 1, 3, 6 naruszają prawo w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie ich z obrotu prawnego.

Trafny jest zarzut skargi dotyczący § 2 pkt 1 regulaminu. Jak wynika z jego treści organ uchwałodawczy określił wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w ten sposób, że właściciele nieruchomości zostali zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości – w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy., poprzez usunięcie ich w sposób i miejsca, które nie powodują zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów.

Niewątpliwie podstawą wydania analizowanego przepisu był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy, lecz w dalszej części odwołano się do art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który – jak trafnie zauważył Prokurator – ma odmienny zakres regulacji. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy upoważnia bowiem radę gminy do uszczegółowienia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań w zakresie utrzymania

czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (lit. b). Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

W związku z tym art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 ustawy.

Mając to na uwadze, za niedopuszczalną i ustanowioną z przekroczeniem delegacji ustawowej Sąd uznał sporną regulację zawartą w § 2 pkt 1 regulaminu.

Niezależnie od powyższego Sąd zwrócił uwagę, że § 2 pkt 2 regulaminu jest immanentnie związany z regulacją zawartą w pkt 1 tego przepisu, bowiem odnosi się przedmiotowo do jego treści w zakresie wskazania sposobu uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Z tych przyczyn, uznanie § 2 pkt 1 regulaminu za sprzeczny z prawem pociągnęło za sobą konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji zawartej w § 2 pkt 2 regulaminu, jako treściowo powiązanej z wadliwym uregulowaniem głównym w danej materii, co Sąd uwzględnił korzystając z dyspozycji art. 134 p.p.s.a.

Jednocześnie Sąd, działając z urzędu w ramach art. 134 p.p.s.a., za przekraczający delegację ustawową uznał przepis § 3 regulaminu, w którym ustalono w pkt 1, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać

się wyłącznie w sposób niestwarzający uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości i bezpieczny dla środowiska oraz pod warunkiem, że mycie dotyczy nadwozia pojazdu. Zaś w pkt 2 określono, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się pod warunkiem, że naprawa obejmuje drobne naprawy oraz wykonywana jest w sposób niestwarzający uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości i bezpieczny dla środowiska oraz gwarantujący zachowanie czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Podstawą ustawową dla uchwalenia tych obowiązków był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Wprowadzając takie ograniczenia Rada Gminy przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy. Nic nie uzasadnia ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2016 r., IV SA/Po 869/15, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy

konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., II SA/Gd 80/19, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Redakcja przepisów § 3 pkt 1 i pkt 2 regulaminu doprowadziła Sąd do wniosku, że zakres zastosowania sformułowanych w nich obowiązków ogólnych (m.in. np. mycia i napraw pojazdów samochodowych w sposób nie stwarzający uciążliwości) ograniczono w sposób niedopuszczalny wyłącznie do mycia nadwozi i dokonywania tylko drobnych napraw, co przesądziło o konieczności pozbawienia mocy obowiązującej postanowień § 3 w całości.

Dalej, w ocenie Sądu, niezgodne z prawem są także niektóre zapisy zawarte w § 5 regulaminu, odnoszące się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Delegacja ustawowa upoważniająca do wydania przez gminę regulacji w tym zakresie wynika z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W tym miejscu wskazać trzeba na wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny zasadę konstruowania przepisów z zachowaniem odpowiedniej określoności regulacji prawnych, która ma charakter zasady prawa (zob. wyrok z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt Kp 3/09). Zarówno na ustawodawcy, jak i uchwałodawcy lokalnym, ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu

gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

W ocenie Sądu, zapis § 5 pkt 5 regulaminu warunków tych nie spełnia. Jak wskazano, na mocy upoważnienia ustawowego rada gminy została zobowiązana do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi i wymóg w tym zakresie został zrealizowany w § 5 pkt 2 regulaminu poprzez nakaz sprawowania takiego nadzoru nad psem na terenach ogólnie dostępnych, aby nie powodował on zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi oraz innych zwierząt. Natomiast postanowienie pkt 5 jest nieprecyzyjne i abstrakcyjne, gdyż stanowi, że nie należy pozostawiać psa "bez skutecznego dozoru". Uchwałodawca gminny posłużył się pojęciem niedookreślonym co powoduje, że ustanowiony obowiązek może być wielorako interpretowany, albowiem nie nakłada na właścicieli jasnych i konkretnych obowiązków. Z kolei brak precyzyjnego określenia obowiązków stwarza ryzyko dowolnego ich egzekwowania, co w konsekwencji powoduje, że sytuacja prawna podmiotów, których dotyczy ów obowiązek jest niepewna. W ocenie Sądu, tego typu regulacja aktu prawa miejscowego nie może się ostać w porządku prawnym.

W § 5 pkt 1 regulaminu określono natomiast obowiązki właścicieli nieruchomości utrzymujących psy, które przebywają na tych nieruchomościach swobodnie, zobowiązując ich do zabezpieczenia tych nieruchomości w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostawanie się zwierzęcia poza ich obszar. W ocenie Sądu, przywołane postanowienia regulaminu naruszają upoważnienie ustawowe określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., albowiem nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własnych nieruchomości, które nie są przeznaczone do wspólnego użytku. Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, dotyczącego dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, wynika, że każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki). Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących

własność osób utrzymujących takie zwierzęta (tak K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, s. 179). Potwierdza to art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, który stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Poza tym, wskazać należy, że w § 5 pkt 1 regulaminu określając obowiązki wyłącznie właścicieli nieruchomości utrzymujących psy, a pozostawiając poza zakresem uregulowania inne podmioty utrzymujące psy, np. opiekunów psów nie będących właścicielami nieruchomości, nie wypełniono dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w sposób kompletny, albowiem upoważnienie tam sformułowane odnosi się do wszystkich osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie tylko do właścicieli nieruchomości.

Dalej, w § 5 pkt 3 regulaminu określono obowiązki prowadzenia psa na terenach ogólniedostępnych na smyczy lub w kagańcu, a psów ras uznanych za agresywne lub w inny sposób zagrażających otoczeniu – na smyczy i w kagańcu. W ocenie Sądu zapis ten narusza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, której istotą jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Obowiązki te zakreślono bowiem granicami celów wymienionych w tym przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Natomiast obciążenie osób utrzymujących psy ras uznanych za agresywne i innych psów mogących stanowić zagrożenie bezwzględny obowiązek wyprowadzania ich na terenach ogólniedostępnych tylko na smyczy i w kagańcu, zdaniem Sądu, zostało sformułowane w sposób wadliwy, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 122), zwanej dalej u.o.z. oraz z pominięciem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Nie budzi wątpliwości, że porządek i zdrowie publiczne stanowią wartości uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), przy czym ograniczenia te powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest zgodnie z art. 31

ust. 1 Konstytucji RP wolność jednostki rozumiana przede wszystkim jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu. Tym samym, ingerencje władzy publicznej w tę swobodę następować mogą tylko w sytuacjach i w formach przewidzianych konstytucyjnie. Innymi słowy, zasada wolności formułuje domniemanie swobody decyzji i działań, natomiast dla poddawania ich ograniczeniom konieczna jest zawsze interwencja prawodawcy, która winna odpowiadać zasadzie proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności daje wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to więc być ograniczenie racjonalne.

Podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna, którą trzeba uwzględniać przy stosowaniu przepisów odnoszących się do zwierząt, w tym przepisów u.o.z., oraz przy kształtowaniu prawnej sytuacji zwierząt w innych aktach prawnych, zawarta została w art. 1 ust. 1 u.o.z., który stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia. W art. 5 u.o.z. przewidziano obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt.

W świetle tego, zdaniem Sądu, regulacja § 5 pkt 3 regulaminu poprzez wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba, wiek), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami u.o.z., w tym działań określanymi jako niehumanitarne. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (tak A. Jezińska – Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa

2017, s. 42). Brak takich rozróżnień w postanowieniach zaskarżonego regulaminu dyskwalifikuje wskazane regulacje.

Dodać też trzeba, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategoriycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Zgodnie z art. 77 k.w. "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany". Przy czym w doktrynie przyjmuje się, że chodzi w tym wypadku o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne, a więc w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględного posłuszeństwa. Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga, np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Co więcej, prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa (tak: W. Kotowski, Komentarz do art. 77 Kodeksu wykroczeń, Lex/el.). Nie powinno też budzić wątpliwości, że niektóre psy, niebędące na liście ras psów niebezpiecznych, a wykazujące agresywność, należałoby prowadzić na smyczy i w kagańcu. Trudno natomiast wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane wyłącznie na smyczy, bez konieczności stosowania kagańca dla osiągnięcia celu jakim jest bezpieczeństwo ludzi i ochrona przed uciążliwością ze strony zwierzęcia.

Ponadto, formułując obowiązek w § 5 pkt 3 regulaminu organ gminy naruszył nakaz tworzenia przepisów w sposób zrozumiały i jasny dla adresatów, przy użyciu jednakowych określeń do oznaczenia jednakowych pojęć. W obrocie prawnym funkcjonuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. z 2003 r., nr 77, poz. 687), natomiast organ posłużył się dodatkowo kategorią psów "w inny sposób zagrażających otoczeniu", która nie jest zdefiniowana ustawowo, a przy tym jest trudna do określenia i sprecyzowania. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek podlegający egzekwowaniu nie pozwala na jasne i niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy tego przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie. Natomiast

stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP.

Reasumując, Sąd uznał, że postanowienia zawarte w § 5 pkt 3 regulaminu, które nie pozwalają na uwzględnienie specyficznych sytuacji, wyjątków pozbawiają przywołaną regulację cechy proporcjonalności ograniczenia wolności i stanowią obciążenie, na które sam ustawodawca nie zdecydował się redagując przepisy art. 10a ust. 3 u.o.z. Naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczaniu praw jednostki, także uprawnień osób utrzymujących psy, może mieć miejsce w szczególności, gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Z tych przyczyn Sąd, działając na podstawie art. 134 p.p.s.a., uznał postanowienie § 5 pkt 3 regulaminu za sprzeczne z prawem, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Poza zakresem delegacji ustawowej jest postanowienie regulaminu, w którym Rada zastrzegła, że zwolnienie psa ze smyczy jest możliwe na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku tylko wtedy, gdy opiekun ma możliwość sprawowania kontroli nad zachowaniem zwierzęcia. Wprowadzając przepis tej treści w § 5 pkt 6 regulaminu organ uchwałodawczy pominął całkowicie regulację zawartą w art. 10a ust. 3 u.o.z. zabraniającym puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zatem materia, do której odnosi się § 5 pkt 6 kwestionowanego aktu prawa miejscowego, została już uregulowana przez prawodawcę w akcie wyższego rzędu – ustawie, co stanowi naruszenie delegacji ustawowej oraz § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

Jako niezgodny z prawem Sąd ocenił również § 5 pkt 4 regulaminu, który stanowi, że nie należy doprowadzać psa do stanu, np. poprzez umyślne szczucie, w którym może stać się niebezpieczny dla człowieka lub zwierzęcia. Także w tym wypadku należy zgodzić się ze skarżącym Prokuratorem, że zapis ten stanowi powtórzenie treści art. 78 k.w. oraz modyfikację art. 108 k.w. Przepis art. 78 k.w. przewiduje bowiem, że kto przez drażnienie lub płoszenie doprowadza zwierzę

do tego, że staje się niebezpieczne, podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany. Z kolei art. 108 k.w. stanowi, że kto szczuje psem człowieka podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. W związku z tym zaskarżony przepis załącznika do uchwały nie może znajdować się w tym akcie, albowiem zakaz szczucia zwierząt został uregulowany już przez ustawodawcę w art. 78 i art. 108 k.w. Wymaga też zauważenia, że art. 78 kw. stanowi tylko o tym, że zabrania się doprowadzania psa do stanu, w który staje się niebezpieczny, natomiast w zaskarżonej uchwale dokonano niedozwolonej modyfikacji poprzez wskazanie, że stan zagrożenia bezpieczeństwa ma dotyczyć zarówno ludzi jak i zwierząt. Sąd zważył też, że omawiana regulacja wkracza w materię objętą przepisami art. 6 ust. 1a w związku z art. 6 ust. 2 pkt 9 u.o.z., które przewidują, że tego rodzaju zachowania, traktowane jako akty znęcania się nad zwierzętami, są zabronione. Podobnie uregulowaniu przepisami u.o.z. podlegają akty znęcania się nad zwierzętami przewidziane w art. 6 ust. 1a pkt 19 polegające na utrzymywaniu zwierzęcia bez odpowiedniego pokarmu lub wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla gatunku.

W związku z tym omawiana regulacja załącznika do zaskarżonej uchwały Rady Gminy stoi też w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej (§ 118 w związku z § 143 rozporządzenia), wobec czego Sąd stwierdził nieważność § 5 pkt 4 załącznika do uchwały, którego postanowienia powtarzają i modyfikują kwestie uregulowane w ustawie.

Wobec powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 2, § 3, § 5 pkt 1, 3, 4, 5, 6 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Skórczu nr XXIV/144/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r., uznając, że doszło w tym przypadku do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego wyeliminowanie tych postanowień z obrotu prawnego.

Sąd działając w ramach art. 134 § 1 p.p.s.a. dokonał kontroli postanowień zaskarżonej uchwały nieobjętych wnioskiem o stwierdzenie nieważności i dopatrując się naruszeń w odniesieniu do zapisów § 2 pkt 2, § 3 oraz § 5 pkt 1, 3 i 5 załącznika nr 1 do uchwały, wyeliminował te regulacje z obrotu prawnego. Jednocześnie Sąd stwierdził, że zapisy uchwały naruszające prawo nie mają istotnego wpływu na pozostałą regulację zawartą w kontrolowanym akcie, a ich eliminacja pozwala na spełnienie celu kontroli sądowej, jakim jest doprowadzenie do stanu zgodnego

Sygn. akt II SA/Gd 69/19

z prawem. Uprawnienie sądu do wydania orzeczenia stwierdzającego nieważność uchwały tylko w części wynika zaś wprost z art. 147 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY
Agneszka Pazdrowicz

A. Pazdrowicz